
Metropolizacja a kształtowanie ładu przestrzennego układów zurbanizowanych

Mirosław Grochowski

STRESZCZENIE

Procesy metropolizacji i kształtowania się funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych związane są m.in. z „rozlewaniem” się miasta centralnego metropolii poza jego granice administracyjne. „Rozlewanie” to jest jedną z przyczyn zmian w sposobach i formach zagospodarowania miasta i terenów je otaczających. W artykule, w oparciu o wyniki badań prowadzonych w projekcie PLUREL: *Peri-urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban – Rural Linkages*, przedstawiono znaczenie obszarów kontinuum miejsko-wiejskiego (obszarów typu peri-urban) dla kształtowania ładu przestrzennego metropolii. Z doświadczeń europejskich wynika, że mimo różnych wysiłków władz publicznych, procesy „rozlewania” się zabudowy na obszarach metropolii nie ulegają spowolnieniu. Efektem tego jest zajmowanie nowych obszarów pod zabudowę mieszkaniową i inne funkcje związane z osadnictwem. W artykule omówiono przyczyny presji urbanizacji na tych obszarach, zagrożenia z nią związane i podejmowane działania mające przeciwdziałać degradacji tych obszarów.

Metropolizacja prowadzi m.in. do koncentracji w wybranych miastach wyspecjalizowanych, unikalnych i rzadkich funkcji o światowym i ponadregionalnym zasięgu. W wymiarze przestrzennym jej skutkiem jest m.in. funkcjonowanie miast metropolitalnych w sieciach o zasięgu światowym, ich względna izolacja w relacjach z bezpośrednim otoczeniem oraz „rozlewanie” się miasta metropolitalnego poza jego granice administracyjne. „Rozlewanie” to określane jest jako suburbanizacja, *urban sprawl* i periurbanizacja. Niezależnie od specyfiki każdego z tych procesów, wszystkie one – wspólnie z procesem metropolizacji – są przyczyną zmian w funkcjonowaniu miasta w sferach społecznej i gospodarczej oraz w sposobach i formach zagospodarowania miasta i terenów je otaczających. W artykule przedstawiono wybrane wyniki badań dotyczących strategii i planów gospodarowania w obszarach o charakterze *peri-urban* (kontinuum miejsko-wiejskie). Badania prowadzone były w projekcie PLUREL: *Peri-urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban – Rural Linkages*, realizowanym w ramach VI Programu Ramowego Unii Europejskiej¹.

Obszary *peri-urban* a ład przestrzenny

Przedmiotem studiów prowadzonych w ramach projektu PLUREL było kształtowanie się i funkcjonowanie obszarów o charakterze *peri-urban* – obszarów styku między terenami zurbanizowanymi a terenami wiejskimi, zdominowanymi przez funkcje rolnicze. Relacje

¹ Projekt realizowany był przez 31 uniwersytetów i instytucji badawczych z czternastu krajów Unii Europejskiej i Chin. W badaniach uczestniczył zespół Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem prof. Piotra Korcellego oraz Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, reprezentowane przez dr. arch. Tomasza Sławińskiego.

między tymi terenami, formy i intensywność zagospodarowania mają daleko idące konsekwencje dla jakości życia mieszkańców nie tylko tych obszarów, ale także miast, które obszary te otaczają. Presja urbanizacji prowadzi do ubożenia stref *peri-urban* w sensie pogarszania się jakości walorów i zasobów środowiska przyrodniczego. Celem projektu PLUREL była m.in. analiza przyczyn i skutków przemian stref *peri-urban*, określenie trendów ich rozwoju, ocena strategii i polityk rozwojowych, formułowanie scenariuszy rozwoju i budowanie modeli przedstawiających skutki realizowanych opcji rozwojowych. Badania prowadzono w siedmiu funkcjonalnych obszarach miejskich: Koper (Słowenia), Montpellier (Francja), Haaglanden (Holandia), Manchester (Anglia), Lipsk (Niemcy), Hangzough (Chiny) i Obszar Metropolitalny Warszawy.

Problematyka rozwoju obszarów styku terenów zurbanizowanych i wiejskich jest problematyką szczególnie istotną z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego w skali lokalnej i subregionalnej (w szczególności w układach metropolitalnych). Doświadczenia europejskie wskazują, że mimo wysiłków prowadzących do rewitalizacji miast, procesy suburbanizacji i *urban sprawl* nie uległy spowolnieniu. Efektem tego jest zajmowanie nowych obszarów pod zabudowę mieszkaniową i inne funkcje związane z osadnictwem [EEA 2006]. Proces ten przebiega w dużym stopniu chaotycznie, zaś szczególnym przypadkiem tej ekspansji (ze względu na jej skutki dla zrównoważonego rozwoju) jest pojawienie się nowych funkcji i form zagospodarowania na obszarach *peri-urban*.

Urbanizacyjna „kolonizacja” obszarów *peri-urban* to skutek rozproszonej suburbanizacji, a więc procesu *urban sprawl*. Prowadzi on do pojawienia się rozproszonej zabudowy na obrzeżach miast i w dalej położonych obszarach regionów miejskich. Układy rozproszonej zabudowy określane są jako niejednolite (*patchy*), nieciągłe (tzw. *leap-frog development*) i o bardzo niskiej intensywności wykorzystania terenu [Batty et al. 2002, Soule 2006]. Kolonizacja obszarów *peri-urban* prowadzi do utraty terenów użytkowanych rolniczo, degradacji środowiska naturalnego i pogarszania walorów krajobrazowych. W wymiarze ekonomicznym zmniejsza efektywność inwestycji infrastrukturalnych i zwiększa koszty obsługi rozproszonej zabudowy, utrudnia też dostępność usług, zwiększa zużycie energii, wymusza przemieszczenia ludności związane z dojazdami do pracy i miejsc świadczenia usług [Nelson, Duncan 1995, Carruthers 2002]. Praktyka rozpraszania zabudowy zwiększa chaos przestrzenny oraz funkcjonalny i w długiej perspektywie czasu może prowadzić do zmian strukturalnych, które znacznie utrudnią, a nawet wręcz uniemożliwią realizację przedsięwzięć rozwojowych zgodnie z zasadami kształtowania ładu przestrzennego.

Presja urbanizacji na obszarach *peri-urban*

Wyniki studiów prowadzonych w ramach projektu PLUREL wskazują, że mimo różnic w poziomie rozwoju badanych obszarów, ich wielkości i specyfiki wynikającej z lokalnych i regionalnych uwarunkowań rozwoju, problemy terenów typu *peri-urban* są na badanych obszarach bardzo podobne. Czynnikiem sprawczym (*drivers*) stymulującym *urban sprawl* są m.in. popularność samochodu jako głównego środka lokomocji oraz wynikająca z tego coraz

większa mobilność przestrzenna ludności. Ta mobilność oraz zmiany stylu życia i preferencji dotyczących miejsca zamieszkania powodują, że obszary podmiejskie czy położone nawet w znacznym oddaleniu od miasta są atrakcyjną alternatywą dla życia w mieście. Różnice w cenach kupna czy najmu domu lub mieszkania w mieście i poza nim są dodatkowym argumentem przemawiającym za wyprowadzką z miasta. Proces migracji za miasto jest często stymulowany polityką rozwoju gmin położonych wokół miasta centralnego obszaru metropolitalnego. Gminy te, szukając sposobów na rozwój, decydują się na przeznaczanie coraz większych obszarów na funkcje mieszkaniowe, co oczywiście przekłada się na niższe ceny zakupów i wynajmu lokum. Czasami wskazuje się także na działania spekulacyjne, prowadzone przez właścicieli nieruchomości, którzy realizując swe interesy, często przez przypadek i przy braku złych intencji, wpływają negatywnie na kształtowanie się i funkcjonowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych [Ravetz 2010, Albers 2011].

We wszystkich badanych przypadkach obszary *peri-urban* to obszary niedomykające się w granicach administracyjnych. Funkcjonalne obszary miejskie stają się tworami coraz bardziej złożonymi. Fakt zlokalizowania na ich obszarach terenów typu *peri-urban* dodatkowo jeszcze sprawia, że tradycyjne planowanie nie jest już adekwatnym instrumentem interwencji zarządczej. Dzieje się tak także dlatego, że we wszystkich badanych przypadkach nie stwierdzono stosowania restrykcyjnego, agresywnego w sensie narzucania rozwiązań przez szczeble wyższe, planowania przestrzennego. W większości przypadków (z wyjątkiem Hangzhou, Chiny) zaobserwowano procesy liberalizacji reżimów planistycznych, co jest efektem wprowadzania nowych struktur i metod zarządzania rozwojem (w tym decentralizacja władzy i przekazanie różnych kompetencji dotyczących rozwoju na poziom lokalny). Liberalizacji rozwiązań dotyczących planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem towarzyszy żywa dyskusja na temat istoty i roli tak planowania, jak i zarządzania. Punkt ciężkości tej dyskusji przesuwają się z planowania przestrzennego na zarządzanie rozwojem (*growth management*), ze wskazaniem konieczności realizacji idei tzw. *smart growth*, a więc wzrostu respektującego zasady zrównoważonego rozwoju, opartego w dużym stopniu na wysokiej jakości intelektualnych zasobach endogenicznych, które stymulują innowacyjność, kreatywność i przedsiębiorczość [Nelson, Duncan 1995, Kline 2000, Willmer 2006, Smart Growth Network 2006]. Dyskusja ta dotyczy także bardzo ważnej kwestii relacji regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do programów rozwoju społeczno-gospodarczego i konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, mających stymulować rozwój gospodarczy [Turnbull 2004].

Rozwiązywanie problemów rozwoju obszarów *peri-urban*

Z wyników badań projektu PLUREL wynika, że we wszystkich badanych przypadkach (z wyjątkiem Lipska) presja urbanizacyjna prowadziła do degradacji obszarów typu *peri-urban*. Pod zabudowę mieszkaniową zagospodarowywane są obszary atrakcyjne przyrodniczo, rolnicze i otwarte. Trendy rozwojowe obszarów wokół miast centralnych wydają się być nieodwracalne. Dynamika procesów rozwojowych obszarów zurbanizowanych jest

coraz większa, a środowisko przyrodnicze funkcjonalnych obszarów zurbanizowanych znajduje się pod presją agresywnej kolonizacji. Przykłady z badanych obszarów wskazują, że kluczowa dla zachowania ładu przestrzennego (wymiar, którego jest funkcjonalność układu przestrzennego) jest odpowiednia polityka w stosunku do obszarów typu *peri-urban*. Formułowanie takiej polityki wiąże się z koncepcją zielonej infrastruktury (*green infrastructure*), która to koncepcja może być podstawą określenia zasad lokalizacji funkcji i zagospodarowania przestrzennego. W ramach badań wyróżniono 4 typy przestrzeni otwartych, które mogą stać się elementem zielonej infrastruktury: przestrzenie wewnątrz miasta (*urban open space*), przestrzenie na granicach miasta (*urban edge*), przestrzeń pierścienia bezpośrednio graniczącego z miastem (*inner ring*) i przestrzenie strefy zewnętrznej (*outer fringe*) [Ravetz 2008]. Ich racjonalne wykorzystanie powinno prowadzić do zapewnienia spokojnego otoczenia miejsca zamieszkania, polepszania dostępu do infrastruktury miejskiej, skutecznej ochrony walorów i zasobów środowiska naturalnego, zapewnienia dostępu do dużych terenów otwartych, zachowania dziedzictwa kulturowego, ochrony bioróżnorodności oraz symbiotycznej integracji miasta z terenami wiejskimi.

Warto, w kontekście ogólnych rezultatów badań, przytoczyć te dotyczące sytuacji Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Wyniki badań wskazują na pilną modernizację przestrzeni OMW, gdyż osiągnięty stopień rozwoju społeczno-gospodarczego przewyższa sposób organizacji jego przestrzeni. OMW wymaga wielu inwestycji infrastrukturalnych, ale przede wszystkim działań organizacyjnych, gdyż rozwój obszaru zurbanizowanego wymaga koordynacji. Z badań wynika, że zabudowa mieszkaniowa pojawia się praktycznie wszędzie, gdy tylko znajdzie się chętny inwestor/developer, niezależnie od tego, czy teren przygotowany jest infrastrukturalnie do takiej zabudowy, czy nie [Grochowski 2008]. Zaniepokojenie wbudza forma zabudowy na terenach otwartych, którą można określić jako urbanistykę łańcową [Szulcewska 2009]: budowane osiedla mieszkaniowe dostosowywane są wielkością i kształtem do działek nabytych przez inwestorów i całkowicie pomijają kontekst przestrzenny, w tym relacje z sąsiednim „osiedlem łańcowym”. Budowane są także tzw. ulicówki: osiedla powstające na skutek obudowywania dróg wyjazdowych z miast. W tym wypadku dominuje różnorodność form i funkcji, jednakże przeważają usługi. *Urban sprawl* przejawia się m.in. zabudową typu „konfetti”: nieregularnie rozrzuconą. Zabudowa taka to także skutek licznych, nieskoordynowanych decyzji władz lokalnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niebezpieczne jest tworzenie układów zabudowy w oparciu o siatkę podziałów działek, których kształt nie pozwala na harmonijne kształtowanie zabudowy w odniesieniu do już istniejącej infrastruktury. Obszary wiejskie terenów podmiejskich zamieniają się w osiedla mieszkaniowe domów jedno- lub wielorodzinnych bez usług i z koniecznością dojazdu do miasta z powodu lokalizacji miejsc pracy i innych usług [Szulcewska 2009].

Zidentyfikowane trendy rozwoju przestrzennego OMW i ich rezultaty wskazują, że zaczynają w nim dominować obszary zurbanizowane. Sytuacja taka występuje najbardziej wyraźnie w gminach sąsiadujących z Warszawą. Tradycyjne małe miasta, miasteczka i wsie, szczególnie te położone peryferyjnie bądź o słabych podstawach rozwoju gospodarczego,

zaczynają tracić funkcję celu, gdyż miasto centralne staje się dla wielu ich mieszkańców miejscem pracy, nauki, korzystania z usług itd. Jest kilka wyjątków, do których zaliczają się niektóre gminy z zachodniej części OMW. Są to gminy miejskie, dynamicznie rozwijające się dzięki lokalizacji w pobliżu Warszawy i położeniu obok głównych dróg. Z badań wynika także, że brak funkcji miejskich na obszarach zurbanizowanych czy też brak sprawnej komunikacji tych obszarów z Warszawą i innymi miejscowościami nie jest postrzegane jako bariera do osiedlenia. Warto jednak zwrócić uwagę, że mieszkańcy dostrzegają te problemy, uznają ich uciążliwość, a część z nich widzi rozwiązanie w powołaniu „władzy metropolitalnej”, która zajęłaby się sprawami rozwoju obszaru metropolitalnego, nawet kosztem uszczerpiania kompetencji władz gminy.

Podsumowanie

Skala problemów związanych z rozwojem obszarów typu *peri-urban* jest zróżnicowana, gdyż obszary te funkcjonują w różnych warunkach systemowych. Wspólnym dla wszystkich studiów przypadków były problemy dotyczące programowania rozwoju i planowania przestrzennego w ramach funkcjonalnego obszaru miejskiego, który znajduje się w jurysdykcji różnych władz. Ustalenie kryteriów racjonalności opcji rozwojowych, możliwych do zaakceptowania dla przedstawicieli władz różnego szczebla z funkcjonalnego obszaru miejskiego to podstawowy problem. Wiąże się on z koncepcją wieloszczeblowego zarządzania rozwojem terytorialnym (wciąż mało znana i rzadko stosowana) i koncepcjami zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych (wśród których nie ma koncepcji idealnych, możliwych do stosowania w każdych warunkach). Z badań projektu PLUREL wynika, że dla budowania ładu przestrzennego w obszarach funkcjonalnie zintegrowanych konieczne są wielowymiarowe działania, wychodzące daleko poza tradycyjne działania podejmowane w ramach warsztatu planistycznego czy też prowadzone w rutynowy sposób przez administrację publiczną odpowiedzialną za rozwój gmin, miast i regionów.

Literatura:

Albers C., van Dijk T., van der Jagt P.D., Westerink J., 2011, *Analysis of Regional Spatial Planning and Decision Making Strategies and their Impact on Land Use in the Urban Fringe. Case Study of The Hague Region, The Netherlands. Raport*, PLUREL, VI PR UE: Peri-Urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages, Integrated Project, Haga.

EEA 2006– European Environment Agency: Urban sprawl in Europe – the Ignored Challenge
http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en

Batty M, Chin N., Besussi E, 2002, *State of the Art Review of Urban Sprawl Impacts and Measurement Techniques. Deliverable report D1*, SCATTER, European Commission.

Carruthers J. I., 2002, *The Impacts of State Growth Management Programmes: A Comparative Analysis*. Urban Studies, Vol 39, no 11, s. 1959-1982.

Grochowski M., 2008, *Analysis of Regional Spatial Planning and Decision Making Strategies and their Impact on Land Use in the Urban Fringe; Case Study: Warsaw Metropolitan Area, Poland; Raport*, PLUREL, VI PR UE: Peri-Urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages, Integrated Project, Warszawa.

Kline J. D., 2000, *Comparing States with and without Growth Management. Analysis based on Indicators with Policy Implications*, Comment. Land Use Policy 17, s. 349-355.

Nelson A. C., Duncan J. B, 1995, *Growth Management Principles and Practices*, Planners Press, American Planning Association, Chicago, Washington D.C.

Ravetz J., 2008, *The City Region in Time and Space. Analysis of Regional Spatial Planning and Decision Making Strategies, and their Impact on Land Use in the Urban Fringe; the Case of Manchester, Raport*, PLUREL, VI PR UE: Peri-Urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages, Integrated Project, Manchester.

Ravetz J., 2009, *Strategic Action for the Manchester Rural Urban Region. Assessment Report on Peri-Urban Governance and Planning Strategies; Report*, PLUREL, VI PR UE: Peri-Urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages, Integrated Project, Manchester.

Smart Growth Network, 2006, *This is Smart Growth*; www.smartgrowth.org

Soule D. C., 2006, *Defining and Managing Sprawl*, (w:) D.C. Soule (red.) *Urban Sprawl – a Comprehensive Reference Guide*; Greenwood Press, London.

Szulciewska B., 2009, *Zielone metropolie – punkt widzenia przyrodnika*, (w:) K. Kamieniecki (red.) *Jak zapewnić rozwój zrównoważony terenów zurbanizowanych? Metropolie*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa.

Turnbull 2004, Turnbull, Geoffrey K, 2004, *Urban growth controls: transitional dynamics of development fees and growth boundaries*, Journal of Urban Economics 55, s. 215 – 237.

Willmer, 2006, Wilmer, Ralph, 2006, *Planning framework: A planning framework for managing sprawl*, (w:) Soule, David C. (red.), *Urban sprawl – a comprehensive reference guide*, Greenwood press, London.

ABSTRACT

Metropolization and processes of formation of functional urban areas result, among other things, in urban sprawl. Urban sprawl is one of reasons of changes in spatial organization of cities and surrounding areas. This article is based on results of the project PLUREL: Peri-urban Land Use Relationships – Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban – Rural Linkages and presents the role of peri-urban areas in sustainable development of metropolises. European experience proves that despite many efforts undertaken by public authorities the scale of urban sprawl has not been reduced. It results in spreading residential functions and occupying new areas for housing developments and other accompanying urban functions. Drivers of urbanization pressure are described as well as threats that this pressure brings and efforts that are supposed to counteract degradation of peri-urban areas.

dr Mirosław Grochowski, pracownik Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego i Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie. Specjalista w dziedzinie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego oraz ich związków z rozwojem lokalnym i regionalnym. Główne pola zainteresowań badawczych: rozwój miast, obszarów i regionów metropolitalnych, planowanie i zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich.